ZUR FRAGE DER VEREINFACHUNG DER ORGANISATION IN DER INNEREN STAATSVERWALTUNG WURTTEMBERGS

L. von Köhler.

N4928
K6

STORAGE-ITEM
MAIN LIBRARY

LP9-R29D
U.B.C. LIBRARY

THE LIBRARY

THE UNIVERSITY OF
BRITISH COLUMBIA

RECHT UND STAAT
IN GESCHICHTE UND GEGENWART
EINE SAMMLUNG VON VORTRÄGEN UND SCHRIFTEN
AUS DEM GEBIET
DER GESAMTEN STAATSWISSENSCHAFTEN
16

Zur Frage der Vereinfachung der Organisation in der inneren Staatsverwaltung Württembergs

Von

Dr. Ludwig von Köhler
Staatsminister a. D.
Privatdozent an der Universität Tübingen

Tübingen
Verlag von J. C. B. Mohr (Paul Siebeck)
1919

Verlag von J. C. B. Mohr (Paul Siebeck) in Tübingen.

Wilhelm von Blume:

Die Verfassungsurkunde des freien Volksstaates Württemberg vom 20. Mai 1919.

Klein 8. 1919. M. 1.30.

Arthur B. Schmidt:

Der Verfassungsneubau der evangelischen Kirche Württembergs.

Klein 8. 1919. ca. M. 1.—.

F. Stier-Somlo:

Die Verfassungsurkunde der vereinigten Staaten von Deutschland.

(Demokratische Reichsrepublik.)

Ein Entwurf mit Begründung.

Groß 8. 1919. M. 3.60.

---

20 % Verleger- und 10 % Sortimenter-Teuerungszuschlag.

Recht und Staat
in Geschichte u. Gegenwart
16

Zur Frage der Vereinfachung der Organisation in der inneren Staatsverwaltung Württembergs.

Zur Frage der Vereinfachung der Organisation in der inneren Staatsverwaltung Württembergs.

Von

Dr. Ludwig von Köhler,
Staatsminister a. D.,
Privatdozent an der Universität Tübingen.

Tübingen
Verlag von J. C. B. Mohr (Paul Siebeck)
1919

Alle Rechte vorbehalten.

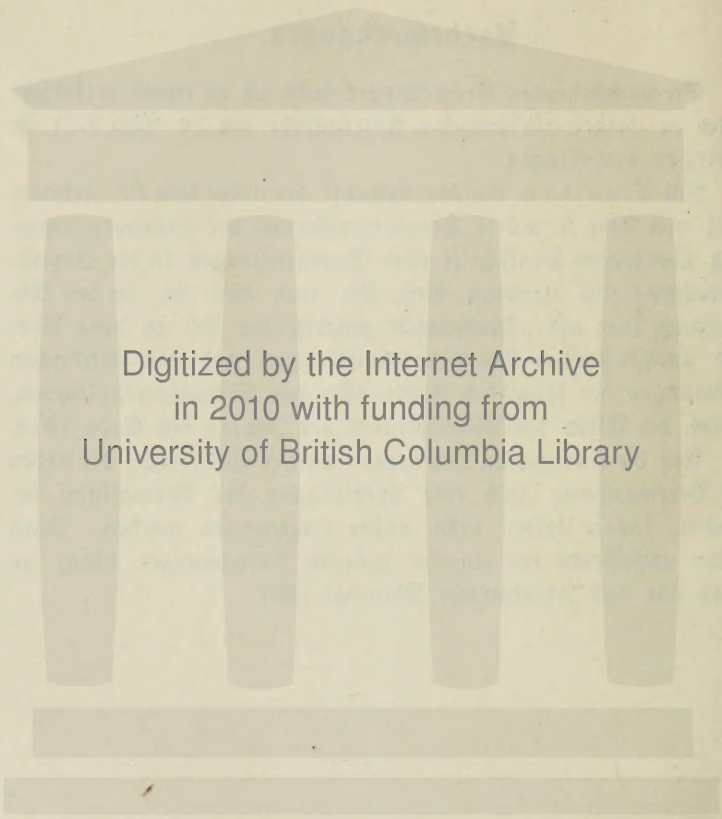
Druck von H. Laupp jr in Tübingen.

Vorbemerkungen.

Die nachstehenden Erörterungen habe ich in etwas verkürzter Form in meiner akademischen Antrittsrede am 19. Mai d. J. in Tübingen vorgetragen.

Als Quellen wurden benutzt: die unter dem 27. Februar 1911 von dem K. württ. Staatsministerium der Ständeversammlung übergebene Denkschrift über Vereinfachungen in der Staatsverwaltung (38. Landtag, Beil. Bd. 109, Beil. 28, in der Abhandlung kurz als „Denkschrift" zitiert), die sich an diese Vorlage anschließenden Kammerverhandlungen und die ständischen Beratungen der folgenden Jahre über den Staatshaushaltsplan, endlich die Akten des Ministeriums des Innern bis Ende 1918.

Auf die finanziellen Wirkungen meiner Vorschläge, die neben der Vereinfachung auch eine Verbilligung der Verwaltung bezwecken, konnte leider nicht näher eingegangen werden. Dazu wären umfassende ins einzelne gehende Berechnungen nötig, zu denen mir das erforderliche Material fehlt.


Digitized by the Internet Archive
in 2010 with funding from
University of British Columbia Library

http://www.archive.org/details/fragedervereinfa00kohl

Vor wenigen Wochen hat die Landesversammlung durch Annahme der neuen Verfassung den Schlußstein zu dem Hause gelegt, in dem der neue Volksstaat Württemberg leben soll. Und nachdem das Haus gezimmert ist, wird man an seine Einrichtung denken müssen, um es wohnlich zu gestalten. Als ich diese Worte niederschrieb, ging ich freilich davon aus, daß dem Hause von unsern Feinden Licht und Luft gelassen werde. Nur dann kann es bestehen.

Ich möchte einen Gegenstand dieser Einrichtung herausgreifen, die Organisation der inneren Staatsverwaltung und hier im besonderen wieder die Frage behandeln nach der Vereinfachung dieser Organisation.

Die Frage ist keine neue.

Die Wünsche nach einer Vereinfachung der Organisation der inneren Staatsverwaltung in Württemberg reichen fast 100 Jahre zurück. Schon im Jahre 1820, nachdem erst ein Jahr zuvor die auf den Edikten König Wilhelms I. beruhende neue Organisation der Verwaltung in Vollzug gesetzt war, begannen die Angriffe auf sie und die Bestrebungen, die auf eine Reform gerichtet waren. Seitdem sind sie nie zur Ruhe gekommen. Im Jahre 1911, als die umfassende Denkschrift der württ. Staatsregierung über Vereinfachungen in der Staatsverwaltung erschien, hoffte man zum Ziele zu gelangen. Aber auch diese Hoffnung schlug, was die Organisation der inneren Verwaltung betrifft, im großen und ganzen fehl. Dann kam der Krieg und damit ein erklärlicher Stillstand.

Die mannigfachen, immer wiederholten Versuche beweisen die Verbesserungsbedürftigkeit des Bestehenden, aber auch die Schwierigkeit der Abhilfe. Indes bedarf es kaum eines Wortes, daß die neue Zeit mit ihren neuen Anforderungen und die Not-

wendigkeiten, insbesondere in finanzieller Beziehung, unter denen unser ganzes staatliches und wirtschaftliches Leben stehen wird, dringend auch die Beantwortung der Frage erheischen, ob die Ordnung der inneren Staatsverwaltung noch vollauf den Bedürfnissen des Volkes entspricht, ob sie imstande ist, den veränderten Verhältnissen möglichst vollkommen gerecht zu werden und wenn nein, wie sie zu gestalten ist, um dies zu erreichen.

Die Programme der großen politischen Parteien haben sich fast alle seit langem mehr oder minder ausführlich mit der künftigen Gestaltung der inneren Verwaltung beschäftigt, in Vorträgen und Presseäußerungen ist die Frage immer wieder behandelt worden. Mit Grund, denn von der allgemeinen Organisation der Verwaltung und der Verteilung ihrer Befugnisse auf die einzelnen Behörden und Aemter sind die Leistungen und Ergebnisse einer Verwaltung wesentlich abhängig. Es ist aber auch eine Frage, die nicht nur den Staat als solchen, die Struktur seines Körpers und seine Finanzen berührt, sondern tief eingreift in das ganze wirtschaftliche und soziale Leben unserer Bevölkerung und damit in die persönlichen Interessen der einzelnen Staatsbürger. Und darum scheint es mir gerechtfertigt, wenn auch der akademische Lehrer, zumal ihm die Heranbildung der künftigen Verwaltungsbeamten anvertraut ist, kritisch zu ihr Stellung nimmt[1]).

Auch wenn die Selbständigkeit des Landes durch die Gestaltung unserer Beziehungen zum Reich Einschränkungen erfahren sollte, so werden wir auf dem Gebiet der inneren Verwaltung doch nach wie vor ein lebendiges Sonderdasein behalten, dessen Gestaltung den Bedürfnissen und der Eigenart des Volkes entsprechen muß. Meine Betrachtung fußt auf dem durch die neue württ. Verfassungsurkunde gegebenen Boden. Die Frage der Verschmelzung des württ. Staatsgebiets mit Nachbargebieten muß bei ihr naturgemäß zur Zeit ausscheiden.

Vergegenwärtigen wir uns nun zunächst kurz die derzeitige Organisation im Departement des Innern. Ich zähle hierzu

1) Vgl. auch Losch, Ersparnisse und Vereinfachung in der öffentlichen Verwaltung Württembergs. Ein Versuch. Zeitschrift f. d. ges. Staatswissenschaft, Jahrg. 1916, S. 1 ff.

des bestehenden Zusammenhangs wegen auch das Ernährungs- und das Arbeitsministerium. Oberste Zentralbehörde ist das Ministerium. In Unterordnung unter das Ministerium werden die Angelegenheiten der inneren Verwaltung durch die Organe der Kreis- und Bezirksverwaltung besorgt, soweit nicht für einzelne Geschäftszweige besondere Behörden bestehen oder die Organe der Selbstverwaltung tätig sind. Daraus ergibt sich im Verhältnis der Ueber- und Unterordnung der Behörden im allgemeinen und von besonderer gesetzlicher Regelung abgesehen der Instanzenzug: Gemeindebehörde, Oberamt, Kreisregierung, Ministerium. Zwischen Ministerium und Bezirksinstanz schiebt sich in zahlreichen Fällen an Stelle der Kreisregierung eine besondere zentrale Fachbehörde als Mittelstelle ein (die Zentralstellen für Gewerbe und Handel und für die Landwirtschaft, das Medizinalkollegium usw.). Daneben hat die zur Oberleitung des Straßen- und Wasserbauwesens berufene MinAbteilung für den Straßen- und Wasserbau teils den Charakter einer wirklichen Ministerialabteilung, teils denjenigen einer bloßen Direktion. Die Kreisregierungen sind zugleich Verwaltungsgerichte erster Instanz, den Oberämtern steht dagegen im Gegensatz zu der Ordnung im Nachbarlande Baden keine Verwaltungsgerichtsbarkeit zu.

Die vorgedachte Behördenfolge ergibt in Verbindung mit dem in der württ. Gesetzgebung gewährleisteten weitgehenden, fast unbeschränkten Beschwerderecht eine Vielheit der Instanzen in Verwaltungssachen, welche mit Recht als ein besonderer Nachteil der jetzigen Organisation bezeichnet wird. Die einfachste Anordnung straßen-, sicherheits-, gesundheitspolizeilicher Art vermag ohne Rücksicht auf die in Frage stehenden Werte unter Umständen nicht weniger wie fünf Instanzen zu beschäftigen, die Ortspolizeibehörde, das Oberamt, die Kreisregierung, das Ministerium und den Verwaltungsgerichtshof.

Die Kritik richtet sich in erster Linie gegen die Mittelstelle, gegen das Bestehen der Kreisregierungen. Sie werden als überlebte und unvolkstümliche Verwaltungseinrichtungen bezeichnet.

Die Kreisregierungen zu Ludwigsburg, Reutlingen, Ellwangen und Ulm sind durch die Organisation vom 18. November 1817 ins Leben gerufen worden. Entsprechend der französischen

Departementsverfassung von 1789 hatte man in einer gewisse Ueberschätzung der durch die Vereinigung von Alt- und Neuwürttemberg eingetretenen Vergrößerung das Land in Kreise eingeteilt und provinzielle Mittelbehörden für die gesamte innere Verwaltung gebildet. Man ging dabei davon aus, daß bei den Kreisregierungen infolge des geringeren Umfangs ihres Verwaltungsbezirks wieder eine Zusammenfassung der Verwaltung bei einer Behörde möglich sein werde und man nahm an, daß, wie das IV. Edikt sich ausdrückt, „auf den verschiedenen Punkten im Staat errichtete Mittelstellen, indem sie den Untertanen näher gerückt seien, ihre Bedürfnisse schleuniger und genauer erforschen, die Mittel zur Abhilfe mit größerer und eindringenderer Berücksichtigung aller örtlichen Verhältnisse prüfen und die von der Allerhöchsten Stelle ausgehenden Anordnungen mit größerer Schnelligkeit und daher auch mit mehr gesichertem Erfolg werden ausführen können".

Aber man führte das angenommene System, die Schaffung einer Provinzialverwaltung, nicht folgerichtig durch. Nach der die Geschäftsaufgaben der Kreisregierungen regelnden Instruktion vom 21. Dezember 1819, an deren Stelle jetzt die K. VO. vom 15. November 1889 gilt, sollten die Kreisregierungen in ihrem Kreis die obersten Behörden sein für alle Gegenstände der Landesverwaltung im Regiminalfach, in dem der Staatspolizei und der Staatswirtschaft und für die Verwaltung des Vermögens der Gemeinden, Amtskörperschaften und Stiftungen. Aber man machte den Vorbehalt, „soweit diese Gegenstände nicht anderen Kreis- oder Zentralstellen aufgetragen waren". Als andere Kreisstellen kamen die gleichzeitig mit den Kreisregierungen geschaffenen Finanzkammern in Betracht. Als zentrale Verwaltungsstellen waren neben den Ministerien erhalten geblieben oder neu gebildet worden die Landgestütskommission, das Medizinalkollegium, der Oberbaurat (für das staatliche Bauwesen), sodann die besonderen zentralen Behörden für die geistliche und Unterrichtsverwaltung, endlich die Oberrechnungskammer, das Steuerkollegium, der Forstrat und der Bergrat.

Schon von Anfang an waren also die Kreisbehörden infolge des Bestehens zahlreicher und wichtiger zentraler Sonderbehörden

im Gegensatz zu den Preußischen Regierungen und den Kreisregierungen in Bayern ziemlich weit entfernt davon, eine Vereinigung der gesamten staatlichen Verwaltungstätigkeit für ihren Kreis an oberster Stelle zu bilden. Diese Durchbrechung des Systems wurde aber in der Folgezeit noch fortgesetzt und zwar in sehr einschneidender Weise. Vor allem wurden durch die Errichtung der MinAbteilung für den Straßen- und Wasserbau, der Zentralstelle für die Landwirtschaft, der Zentralstelle für Gewerbe und Handel, des Bauamts des Staatstechnikers für das öffentliche Wasserversorgungswesen, der MinAbteilung für das Hochbauwesen und der Körperschaftsforstdirektion allmählich abgetrennt die Zuständigkeit auf dem Gebiet des Baus und der Unterhaltung von Staatsstraßen, die Fürsorge für Landwirtschaft und Gewerbe, die Förderung der Wasserversorgung, das Gebiet der Baupolizei und die Beaufsichtigung der Bewirtschaftung der Körperschaftswaldungen. Auf dem Gebiet der Fürsorge für Landwirtschaft und Gewerbe blieb es nicht bei der rein pflegenden Tätigkeit der beiden Zentralstellen, sondern es wurden auch Gebiete, die auf die polizeiliche Verwaltungstätigkeit übergreifen, in die Tätigkeit der Zentralstellen einbezogen, so die Feldbereinigung und die Tätigkeit der Kulturinspektionen, die Reblausbekämpfung, die Durchführung des Weingesetzes, die Leitung der Gewerbeaufsicht, die Aufsicht über das Eichwesen. Und damit hörten die lebendigen Beziehungen der Kreisregierungen zum Gewerbe und zur Landwirtschaft in der Hauptsache auf. Das Medizinalkollegium hat die Aufsicht über die Irrenanstalten und die Dienstaufsicht über die Oberamtsärzte, die MinAbteilung für den Straßen- und Wasserbau die Aufsicht über elektrische Starkstromleitungen übernommen. Diese allmähliche Aushöhlung der Kreisregierungen, verbunden mit dem Fehlen einer organischen Verbindung der Kreisregierungen mit einem kommunalen Verband muß in erster Linie als die Ursache der Erschütterung ihres Fundaments angesehen werden. Und wenn auch späterhin durch Reichs- und Landesgesetzgebung — ich erwähne hier nur die Gewerbeordnung, das Verwaltungsrechtspflege-, das Zwangsenteignungs- und das Wassergesetz sowie die unmittelbare Aufsicht über die Verwaltung der großen und mittleren Städte — neue wichtige Aufgaben den Kreis-

regierungen übertragen wurden, so waren doch diese Maßnahmen nicht geeignet, den Bau genügend wieder zu stützen und zu festigen. Man hatte, worauf bei den Kammerverhandlungen aus Anlaß der Beratung der Denkschrift über die Verwaltungsvereinfachung mit Recht hingewiesen wurde, den Kreisregierungen die pflegende, helfende Tätigkeit genommen, „das, was dem Publikum angenehm ist" und ihnen im wesentlichen nur Geschäfte der Aufsicht und des polizeilichen Zwanges belassen. Eine Verwaltungsbehörde aber, die nur polizeiliche und Aufsichtstätigkeit auszuüben hat, die vermöge dieser ihrer Aufgabe naturgemäß mehr hemmt und nimmt, als gibt und fördert, der es unmöglich ist, durch Schaffung kultureller Einrichtungen in die wirtschaftliche Entwicklung ihres Verwaltungsbezirks belebend einzugreifen, wird schwer tun, im Volke festen Boden zu gewinnen. Es wird ihr leicht der Vorwurf des Bürokratismus und der Engherzigkeit gemacht. Man hält sich von ihr fern und sucht sie nicht auf, wenn man nicht muß, wie denn auch tatsächlich der persönliche Verkehr mit den Kreisregierungen ein recht geringer ist. Andererseits gibt aber auch die begrenzte Zuständigkeit und das Fehlen von pekuniären Fonds, aus denen sie selbständig schöpfen kann, der Behörde selbst wieder weniger Anlaß, mit der Bevölkerung ihrerseits in Fühlung zu treten und sie läßt wenig Raum zur Entfaltung fruchtbringender Initiative. Und so entsteht von der Behörde, ohne daß man ihr eigentlich selbst einen Vorwurf daraus machen könnte, der Eindruck der Weltfremdheit und der Unproduktivität ihrer Arbeit. Dazu kommt noch ein weiteres: Wie alle derartige Verwaltungsmittelstellen leiden die Kreisregierungen in ihrer amtlichen Tätigkeit an dem Gefühl der Abhängigkeit vom vorgesetzten Ministerium, namentlich insoweit, als diese Tätigkeit nur eine vermittelnde ist. Das führt leicht zu einer gewissen Unsicherheit, zur Vielschreiberei und zu einer Handhabung der Aufsicht gegenüber Bezirksämtern und Gemeinden in einem Geist, der diese Behörden hemmt und sie die übergeordnete Stelle als lästig empfinden läßt. Uebrigens ist die rein vermittelnde Tätigkeit der Kreisregierungen seit 1903 weitgehend ausgeschaltet und auf einer Reihe von Gebieten der unmittelbare Verkehr der Oberämter mit dem Ministerium einge-

führt worden. Damit ist zweifellos eine zweckmäßige Vereinfachung und Beschleunigung des Geschäftsbetriebs erzielt, andererseits aber wird dadurch die Kreisregierung von wichtigen innerhalb des Kreises ihrer Verwaltung sich abspielenden Vorgängen nicht unterrichtet und verliert somit nur noch mehr den Zusammenhang mit den Dingen. Auch ist damit die Handhabung der Dienstaufsicht durch die Kreisregierungen durchlöchert, ihre Bedeutung wiederum geschmälert worden. Die früher weitgehend vorgeschriebene kollegiale Behandlung der Geschäfte ist durch die K. VO. vom 15. November 1889 weitgehend eingeschränkt worden.

Es wird zugegeben werden müssen, daß die Kreisregierungen vermöge ihrer Organisation und der Entwicklung, die sie genommen haben, in der Bevölkerung keinen festen Fuß gefaßt haben. Verwaltungstechnisch betrachtet läßt sich auch nicht leugnen, daß für ein Land von der Größe Württembergs die Zentralisation sich jedenfalls für alle die staatlichen Aufgaben empfiehlt, bei denen die technische Beratung eine größere Rolle spielt. Denn für die technische Beratung kann bei einer Zentralbehörde, der beides, Auswahl wie Zusammenwirken der verschiedenen Techniker zu Gebote steht, besser gesorgt werden, als wenn jeder der 4 Kreisregierungen für die verschiedenen in Betracht kommenden Gebiete besondere Techniker beigegeben werden müssen. Auch liegt in der Zentralisation vielfach eine Wertsteigerung, insofern z. B. bei der Fluß- und Wasserpolizei eine zentrale Behörde über weit größere Erfahrungen verfügen wird als die Kreisregierungen, denen aus rein geographischen Gründen das Material nicht in der nötigen Fülle zu Gebote steht. Der bei den Beratungen von 1911 erörterte Gedanke, den einzelnen Kreisregierungen je bestimmte sachliche Geschäfte zur ausschließlichen Besorgung zuzuteilen, etwa Reutlingen die Behandlung sämtlicher im ganzen Lande anfallender Wasserbausachen und Wasserstreitigkeiten, Ulm die Erledigung sämtlicher polizeilicher Beschwerden, wäre dagegen eine Halbheit, abgesehen von dem Bedenken, daß die Kreisregierungen dann zugleich Kreis- und Landeskollegien wären. Endlich wird man sagen müssen, „daß in Württemberg weder die geographische Ausdehnung des Landes noch eine zu große Verschiedenheit seiner einzelnen Teile Pro-

vinzialbehörden erforderlich machen und ihr Bestand demgemäß eine unnötige Vermehrung der Verwaltungsinstanzen und im Zusammenhang damit eine Beschwerung und Verzögerung des Geschäftsgangs bedeutet“ [1]).

Es hat nicht an Versuchen gefehlt, den in der Hauptsache doch wohl fast allgemein zugegebenen Mängeln, an denen die Kreisregierungen leiden, abzuhelfen, sie zu heben und ihnen neues Leben einzuhauchen. So hat man angeregt, die Zahl der Kreisregierungen auf zwei herabzusetzen und dadurch die Bedeutung der verbleibenden beiden Regierungen zu erhöhen. Ein anderer Vorschlag geht dahin, die Entscheidungen der Kreisregierungen in weitem Umfange für endgültig bzw. nur durch Rechtsbeschwerde anfechtbar zu erklären und dadurch ihre Autorität zu heben. Endlich hoffte man mit dem Vorschlag der Zuziehung von Laien zur Verwaltungstätigkeit und weiterer Einschränkung der kollegialen Tätigkeit der Kreisregierungen das Problem zu lösen. Auch der Gedanke, den Kreisregierungen über die bestehenden Landarmenverbände hinaus neu zu schaffende *Kreisverbände* als Selbstverwaltungskörper anzugliedern, ist des Näheren erörtert worden. Gewiß würden sich geeignete Aufgaben finden, die von kommunalen Kreisverbänden zur Entlastung teils des Staates, teils der Amtskörperschaften übernommen werden könnten. Straßenbau, Errichtung von Krankenhäusern, Arbeitshäusern, Wanderarbeitsstätten, Irrenfürsorge und anderes könnten in Betracht kommen. Die Beschreitung dieses Weges begegnet aber sehr erheblichen Bedenken. Sie sind im einzelnen in der Denkschrift (S. 397) ausführlich und m. E. durchaus zutreffend besprochen. Ich möchte nur die folgenden erwähnen: Die 4 Kreise bilden keine durch gemeinsame wirtschaftliche und Verkehrsinteressen geschlossene Einheiten. Wollten solche geschaffen werden, müßte eine Neueinteilung unter gleichzeitiger Vermehrung der Kreise erfolgen. Die Schwierigkeit der Neueinteilung und die notwendige Vermehrung der Behörden ständen hindernd entgegen. Eine Entlastung des Staates zu ungunsten der Kreise, die ihren Aufwand wiederum durch Besteuerung der Kreisin-

1 So schon die früheren Angriffe. Vgl. Denkschrift S. 388.

fassen decken müßten, würde im Lande wenig Anklang finden. Vor allem aber würde es für einen Staat von der Größe Württembergs, vollends unter den jetzigen Verhältnissen, eine „allzuschwere Rüstung bedeuten, wenn viererlei Verbände neben einander, Gemeinde, Amtskörperschaft, Kreis und Staat sich mit der öffentlichen Wohlfahrtspflege und zwar durchaus auf Kosten der Steuerzahler befassen würden“ [1]). Auch dieser Gedanke führt nicht zum Ziel. Das rollende Rad ist nicht aufzuhalten. Die Einrichtung hat sich überlebt und kann nicht zu neuem Leben zurückgerufen werden. Es darf auch hier das psychologische Moment nicht vergessen werden, daß die Revolution ablehnt, was ihr — ob mit Recht oder Unrecht bleibe dahingestellt — als dem neuen Geist des Fortschritts und der freiheitlichen Entwicklung widerstrebend angesehen wird und daß jede Regierung diesem Umstande Rechnung tragen muß. Deshalb werden die Kreisregierungen nicht bleiben können.

Nicht vorübergehen darf man an der Frage der wirtschaftlichen Schädigung der Kreisstädte, die von der Aufhebung der Kreisregierungen nicht ohne Grund befürchtet wird. Die Frage des den Kreisstädten zu bietenden Ersatzes für den Wegfall der Kreisregierungen wird von keiner Regierung außer acht zu lassen, sie wird vielmehr ernster Erwägung und billiger Berücksichtigung zu unterstellen sein, aber ein Hindernis für die an sich als notwendig und zweckmäßig erachtete Maßnahme wird sie nicht bilden können.

Es legt sich der Gedanke nahe, die Geschäfte der Kreisregierungen, soweit sie nicht wie ihre ganze vermittelnde und begutachtende Tätigkeit von selbst in Wegfall kommen würden, teils an die Bezirksbehörden, also die Oberämter und die Bezirksräte, zu übertragen, teils von einer zentralen Behörde übernehmen zu lassen. Die Denkschrift von 1911 [2]) sucht die Lösung auf folgendem Wege:

Von dem auf dem Gebiet der Verwaltungspflege liegenden Teil der Aufgaben der Kreisregierungen wird ein verhältnismäßig kleiner Teil an die Bezirksinstanz überwiesen. Als Zentralbe-

1) Denkschrift S. 397.
2) S. 390 ff.

hörde, die den großen Rest der Zuständigkeiten der Kreisregierungen übernehmen könnte, will die Denkschrift das Ministerium selbst wiederum nur zu einem kleinen Teil bestellt wissen. Sie geht davon aus, daß es unzweckmäßig und der Bestimmung der Ministerien nicht entsprechend sei, dem Staatsminister die unmittelbare Verantwortung für die erstinstanzliche Entscheidung in einer so großen Zahl von Verwaltungsangelegenheiten aufzubürden, auch komme man in Schwierigkeiten mit dem Instanzenzug. Die Denkschrift gelangt deshalb zu dem Vorschlag, Sonderbehörden zu bilden und zwar drei zentrale Fachbehörden, eine für die Aufsicht über die Gemeinden und andere öffentliche Körperschaften, eine weitere für die Gewerbe- und Wasserpolizei, mit der zugleich die seitherige Ministerialabteilung für das Hochbauwesen zu verschmelzen wäre, und endlich eine solche Behörde für das Gesundheitswesen, in der das Medizinalkollegium unter Angliederung von Aufgaben der Kreisregierungen auf dem Gebiet der Medizinal- und Veterinärpolizei aufzugehen hätte. Diese Sonderbehörden sollen teils als selbständige, dem Ministerium untergeordnete Behörden, also als Mittelstellen tätig werden, insoweit sie nämlich die erstinstanziellen Geschäfte der Kreisregierungen zu übernehmen oder aber die letzte Entscheidung im Instanzenzug der Verwaltungsbehörden an Stelle der Kreisregierungen zu treffen hätten. Teils sollen sie als Ministerialbehörden fungieren, insofern sie die Beschwerden gegen Verfügungen und sonstige Entscheidungen der Oberämter und Bezirksräte, welche allgemein, auch auf den sonst den Sonderbehörden vorbehaltenen Gebieten an das Ministerium gehen sollen, zur Entscheidung durch den Staatsminister vorzubereiten oder in dessen Auftrag zu entscheiden hätten. Gegen die erstinstanziellen Entscheidungen dieser zentralen Mittelstellen selbst, welche die Bezeichnung „Ministerialabteilungen" führen sollen, würde der Beschwerdezug an das Ministerium gehen.

Die hier vorgeschlagene Ordnung kann bei Anerkennung des Bestrebens, den Beschwerdezug um eine Instanz zu vermindern, als eine einfache und leicht faßbare nicht bezeichnet werden.

Sie erscheint vielmehr als verwickelt und würde nur schwer in das Verständnis der Bevölkerung eindringen. Dazu kommt, daß die Doppelstellung der vorgesehenen Ministerialabteilungen als Ministerialbehörde und als Mittelstelle unbefriedigend und nicht zweckmäßig erscheint. Denn es leuchtet ein, daß die Abhängigkeit, in der diese Behörden auf einem Teil der ihnen zugewiesenen Geschäftsgebiete zu dem Ministerium stehen, leicht ihren Einfluß auch auf den andern Teil des Tätigkeitsgebiets ausüben kann, auf dem sie nach dem Vorschlag selbständig und unabhängig sein sollen. Den heute an eine Neuorganisation der Staatsverwaltung zu stellenden Anforderungen genügt eine solche Ordnung nicht.

Diese Mängel werden vermieden von einer anderen Ordnung, von der Schaffung einer einzigen zentralen dem Ministerium untergeordneten Mittelbehörde für die innere Verwaltung, einem besonderen „Verwaltungshof", der über die Zuständigkeit seines badischen Namensvetters weit hinausgehend die gesamte Zuständigkeit der Kreisregierungen auf dem Gebiet der Verwaltungspflege, soweit sie nicht an die Bezirksinstanz, eine andere Mittelstelle oder das Ministerium übergeht, in sich vereinigen würde. Die Vorteile, die eine solche Einrichtung gegenüber der jetzigen bieten würde, sollen nicht geleugnet werden. Aber das wäre im wesentlichen doch nur eine Vereinigung der 4 Kreisregierungen in einer Behörde und sie würde wohl schon deshalb bei großen Teilen der Bevölkerung eine freundliche Aufnahme nicht finden, weil sie bei ihnen als eine Besitzentsetzung der 4 Kreisstädte zugunsten der Landeshauptstadt angesehen werden würde, ohne daß dadurch eine genügende Vereinfachung der Verwaltung erzielt werden würde. Denn wenn man auch die Fachbehörde in weitgehendem Umfang mit der Entscheidung in letzter Instanz betraut, so bleibt doch ein großes Gebiet übrig, auf welchem die Fachbehörde, wenn anders sie als selbständige Mittelstelle bestehen soll, als eine weitere Instanz zwischen der Bezirksbehörde und dem Ministerium in die Erscheinung treten wird. Bei allgemeinen Anordnungen, welche das Ministerium auf dem Gebiet der Zuständigkeit der Fachbehörde erläßt, wird es unvermeidlich sein, diese zuvor zu hören. Das Ministerium

hinwiederum wird nicht selten genötigt sein, die Ausführungen des Verwaltungshofs seinerseits nochmals durchzuarbeiten und nachzuprüfen, und so entsteht eine unerwünschte Doppelarbeit. Ebensowenig wird es, schon um ihm den nötigen Ueberblick zu sichern, sich vermeiden lassen, im Verkehr des Ministeriums mit den Bezirksämtern den Verwaltungshof völlig auszuschalten. Endlich bestünde bei weitgehender Ausschließung des Beschwerdezugs vom Verwaltungshof zum Ministerium die Gefahr, daß der auf weiten und wichtigen Gebieten der Verwaltung zuständige Verwaltungshof zu einer über die Stellung einer Mittelbehörde hinauswachsenden Bedeutung gelangen und dem Ministerium bzw. dem verantwortlichen Minister die Betätigung seiner Politik erschweren könnte[1]. Dieser Gefahr sucht ein in der ersten Kammer im Jahre 1912 gemachter Vorschlag, zwei Mittelbehörden, eine für die Regiminalverwaltung und eine für die Polizeiverwaltung, an die Stelle der Kreisregierungen treten zu lassen, zu begegnen. Aber in ihm wird man eine fühlbare Erleichterung namentlich nach der Verbilligung der Verwaltung ebenfalls nicht erblicken.

Und somit kommen wir zu der Frage nach dem Ziel der Reform. Ich möchte es dahin präzisieren: eine von modernen Grundsätzen geleitete, gesunde, einfache und darum weniger kostspielige Verwaltung, klar und durchsichtig unter tunlichstem Ausschluß der Möglichkeit von Zuständigkeitskonflikten, die das Volk nicht versteht.

Die Frage, ob Mittelinstanzen in einem Staat von der Größe Württembergs entbehrt werden können, wird verschieden beantwortet werden und ist bei den früheren Verhandlungen nicht einheitlich beantwortet worden. So wie die Verhältnisse sich jetzt gestaltet haben und notwendig werden gestalten müssen, glaube ich sie bejahen zu sollen und ich möchte mich hiebei auch dadurch nicht beirren lassen, daß zur Zeit noch in sämtlichen größeren Bundesstaaten außer Baden, wo die Landeskommissäre nicht als Mittelstelle sondern gewissermaßen als Bindeglied eingeschoben sind, Mittelinstanzen bestehen. Auf diese badische Einrichtung soll noch mit wenigen Worten eingegangen werden:

---

1 So auch Denkschrift S. 391.

Baden, das die 1832 geschaffenen Kreisregierungen 1863 wieder beseitigt hat, besitzt in den Landeskommissären einen eigenartigen Ersatz für die Mittelstellen. Sie bilden, wie gesagt, keine besondere Mittelinstanz, sondern sind im wesentlichen „mit besonderer Vollmacht versehene Mitglieder des Ministeriums des Innern, die dazu berufen sind, eine möglichst nahe Berührung der Zentralverwaltung mit den Bezirksverwaltungsbehörden zu ermöglichen“ [1]). In bestimmtem Umfange haben sie ein selbständiges Verfügungsrecht, teils als erstinstanzliche Behörde, teils als Beschwerdeinstanz gegen Verfügungen der Bezirksämter, und dienen dadurch der Entlastung des Ministeriums. Die ursprüngliche Aufgabe der Landeskommissäre ist aber die Ausübung der Dienstaufsicht über die Beamten der staatlichen Bezirksverwaltung, der Kreis- und Bezirksverbände und der Gemeinden. Diese Beamten sollen sie beobachten und überwachen, auch die Zustände der Verwaltung an Ort und Stelle eingehend prüfen, Beschwerden und sonst wahrgenommene Mängel untersuchen, fürsorglich die nötigen Abhilfemaßnahmen treffen, überhaupt anregend und fördernd eingreifen. Bei der organischen Verbindung, in der die badischen Landeskommissäre mit dem Ministerium stehen, ermöglicht die Einrichtung es, nach dem Urteil badischer Verwaltungsmänner, daß das Ministerium stets in unmittelbarer lebendiger Fühlung mit den Bezirksämtern und den Leitern der Selbstverwaltungskörper bleibt und daß diese Fühlung hiebei auf eine zwanglose von der Gefahr bürokratischer Versteifung nicht bedrohte Weise gepflegt wird.

Gleichwohl wird sich die Uebernahme dieser Einrichtung für Württemberg zumal unter den gegenwärtigen Verhältnissen nicht empfehlen. Eine so nachdrückliche Aufsicht, wie sie in der Einrichtung der Landeskommissäre liegt, birgt die Gefahr einer lähmenden Einwirkung auf Initiative und Schaffensfreudigkeit. Nicht eine Steigerung der amtlichen Kontrollmaßnahmen, sondern ihre möglichste Verminderung ist zu erstreben, Selbständigkeit und Verantwortungsgefühl sind zu heben. Auch ist beim Vergleich der württ. und badischen Verhältnisse nicht zu übersehen,

1) Walz, Das Staatsrecht des Großherzogtums Baden in „Das öffentliche Recht der Gegenwart“ Tübingen 1909, S. 120.

daß abweichend von Baden in Württemberg der Oberamtmann Leiter eines Selbstverwaltungskörpers ist und daß bei der Vereinigung dieser und der staatlichen Tätigkeit in einer Person eine entsprechende Vorsicht und Zurückhaltung in der Beeinflussung von oben angezeigt ist. Die erforderliche Fühlung zwischen Ministerium und Oberamt muß auf andere Weise — Vereinigung zu periodischen Besprechungen u. dgl. — gesichert werden.

Um zu dem vorgedachten Ziele zu gelangen, wird man die bisherigen Grundlagen der Behördenorganisation in einem wesentlichen Punkte verlassen, auf das bisherige System der Mittelstellen im wesentlichen verzichten müssen und können und auf der einen Seite, oben, straffer zentralisieren, auf der anderen Seite, unten, in größerem Umfange dezentralisieren müssen. Mein Vorschlag geht dahin, grundsätzlich zur Zweiteilung, dargestellt durch Bezirksbehörde und Ministerium, überzugehen. Dabei möchte ich die Frage, wer in die von den Kreisregierungen als Verwaltungsgerichten 1. Instanz bisher ausgeübte Tätigkeit einzutreten hätte, hier unerörtert lassen. Sie bedarf einer besonderen Untersuchung, die über den Rahmen dieser Erörterung hinausgehen würde. Sie kann aber nicht ausschlaggebend sein. Der Umfang der verwaltungsgerichtlichen Tätigkeit der Kreisregierungen ist ein verhältnismäßig nicht großer, jedoch würden mit einer Erweiterung des verwaltungsgerichtlichen Schutzes überhaupt die Anforderungen an die Verwaltungsgerichte zunehmen. Eine Lösung wird sich finden lassen, mag man nun dem Gedanken der Bildung eines an die Stelle der Kreisregierungen für das ganze Land tretenden besonderen Gerichtshofs 1. Instanz für verwaltungsgerichtliche Fälle oder der Bildung von Bezirksverwaltungsgerichten 1. Instanz bei den Oberämtern oder der Zuweisung bestimmter Gegenstände, insbesondere der Verwaltungsparteistreitsachen an den Verwaltungsgerichtshof in erster und einziger Instanz oder endlich einer Verbindung der verschiedenen Wege näher treten wollen.

Da bei einer Zweiteilung beide Arten von Behörden durch Uebernahme von bisher von den Kreisregierungen besorgten Geschäften eine Erweiterung erfahren würden, würde sich als not-

wendige Folge sowohl ein Ausbau der Bezirksbehörde wie ein solcher der Ministerialbehörde ergeben. Bei einer einfachen Verteilung der frei gewordenen Zuständigkeiten im Anschluß an die heute bestehende Abgrenzung dieser letzteren kann man aber nicht stehen bleiben, sondern die ganze Frage der formellen Zuständigkeit zu den einzelnen Verwaltungshandlungen wird einer systematischen Neuordnung, sei es auf dem Wege eines Zuständigkeitsgesetzes, sei es auf anderem Wege, zu unterziehen sein. Dabei ist es nötig, den einzelnen Behörden der inneren Verwaltung jeweils diejenigen Aufgaben zuzuweisen, für die sie sich nach ihrer Eigenart und Organisation am besten eignen. Und hier muß vor allen Dingen auch die Gemeindebehörde und die Erweiterung ihrer Zuständigkeit im übertragenen Wirkungskreis, also zur Erfüllung staatlicher Aufgaben an Stelle staatlicher Behörden, da wo Größe und Einrichtungen dies begründet und zweckmäßig erscheinen lassen, in Betracht gezogen werden. Jede überflüssige Doppelarbeit muß fortfallen und es muß dahin gestrebt werden, die zum Teil jetzt bestehende Unklarheit in den Aufgaben und der Verantwortlichkeit der Behörden — ich erinnere nur an das Verhältnis von staatlicher Stadtdirektion und städtischer Polizeidirektion Stuttgart — möglichst zu beseitigen.

Würden durch eine solche Erweiterung der formalen Zuständigkeit der Gemeindeorgane die Geschäftsaufgaben der staatlichen Behörden vermindert, so kann und muß das noch weiter geschehen durch eine Einschränkung der Aufsichtsführung der staatlichen Behörden gegenüber den Gemeinden im eigenen Wirkungskreis. Aus dem Geist der Zuversicht, des Vertrauens gegenüber dem Selbstverwaltungskörper heraus muß, um die berechtigte freie Entfaltung der Selbstgesetzgebung und Selbstverwaltung zu gewährleisten, die Staatsaufsicht, soweit mit dem allgemeinen Staatszweck irgend vereinbar, entfallen und auf sie insbesondere da, wo sie weniger eine Ueberwachung der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung als eine ich möchte sagen vormundschaftliche Fürsorge darstellt, verzichtet werden.

Bei der Neuzuweisung der gesamten Aufgaben der Verwaltung an ihre verschiedenen Organe muß im Verhältnis zu den vorgesetzten Behörden aber auch dem Oberamt sein Maß an

größeren, wichtigeren Aufgaben zugewiesen und ihm größere Selbständigkeit gegeben werden. Das wird der Erledigung der Geschäfte nur förderlich sein, das Verantwortungsgefühl der oberamtlichen Beamten stärken, sie innerlich frei, nach außen sicherer machen und dahin führen, daß auch hervorragende Kräfte wieder mehr Lust und Liebe zur Verwaltung bekommen und die sachlich sicherlich nicht begründete gewisse Minderbewertung der Verwaltungsbeamten gegenüber den reinen Juristen in Württemberg verschwindet.

Die Bezirksverwaltung ist auf eine breitere Grundlage zu stellen, die Teilnahme der Bezirksangehörigen an der Verwaltung durch Erweiterung der Zuständigkeit des Bezirksrats und Aenderung der Wahlordnung zu verstärken. Dabei wäre zu erwägen, den Bezirksrat nicht nur nach politischen, sondern zu einem Teil auch unter berufsständischen Gesichtspunkten zusammenzusetzen. Was von der Aufsichtsführung gegenüber den Gemeinden gilt, hat auch hinsichtlich derjenigen gegenüber den Amtskörperschaften zu gelten. Wünschenswert wäre es, wenn die Verwaltungsbezirke selbst vergrößert werden könnten. Hiemit kommen wir an den schwierigsten Punkt der ganzen Vereinfachungsfrage.

Die derzeitige Einteilung der Oberamtsbezirke beruht ebenso wie die Kreiseinteilung in der Hauptsache auf der Organisation vom Jahre 1817 (§ 2 des IV. Edikts). Veränderungen der Grenzen der Oberamtsbezirke derart, daß Gemeinden, die bisher einem Oberamtsbezirk angehörten, einem anderen Oberamtsbezirk zugeteilt wurden, sind nur in wenigen Fällen erfolgt, trotzdem die wirtschaftlichen und Verkehrsverhältnisse sich inzwischen geändert haben und die Oberamtsgrenzen ihnen vielfach nicht mehr entsprechen.

Die Größenverhältnisse der einzelnen Bezirke gehen sowohl nach Einwohnerzahl wie nach Flächeninhalt stark auseinander. Wenn man von den besonderen Verhältnissen des Stadtdirektionsbezirks Stuttgart absieht, stehen neben großen Bezirken wie Ulm und Heilbronn mit über 70000 Einwohnern Bezirke wie Spaichingen und Sulz mit weniger als 20000. Und der Flächeninhalt bewegt sich zwischen 80 qkm (Cannstatt) und 551,97 qkm (Münsingen). Die durchschnittliche Größe eines Oberamtsbezirks

beträgt 304,9 qkm, die durchschnittliche Einwohnerzahl belief sich nach der Berechnung der Regierungsdenkschrift[1]), die allerdings die Ergebnisse der Volkszählung vom 1. Dezbr. 1905 zugrundelegte, auf etwas über 36000. Nach einer Aufstellung vom Jahre 1916 hatte Württemberg nicht weniger als 13 Bezirke unter 25000 Einwohner und 36 Bezirke unter 30000 Einwohner. Im Verhältnis zu anderen Staaten gehören die württ. Bezirke zu den kleineren.

Vom Standpunkt der Beamtenökonomie und des Verwaltungsmechanismus wie auch von demjenigen der allgemeinen staatlichen Verwaltungspolitik legt sich eine Vergrößerung nahe. Ist in größeren Bezirken auf der einen Seite eine zweckmäßigere Ausnutzung und damit eine sparsamere Verwendung der Kräfte möglich, so bietet auf der anderen Seite der größere Wirkungskreis tüchtigen Beamten ein ganz anderes Feld der Wirksamkeit und der Entfaltung ihrer Kräfte. Es erweitert ihren Sinn, der sonst sich zu verengern, und stärkt die Liebe zu ihrem Beruf, die bei zu kleinen Verhältnissen zu verkümmern droht. Und wenn durch die Neuordnung der Zuständigkeiten auch den Oberämtern eine Reihe verantwortungsvoller Aufgaben zufallen wird, die bisher den Kreisregierungen oblagen, so wird sich die Forderung ergeben, durch Vergrößerung des Wirkungskreises die Gewähr für sachgemäße Erledigung dieser Aufgaben zu schaffen, welche von dem Vorstand eines zu kleinen Amts vielleicht schon deshalb nicht voll werden erfüllt werden können, weil es ihm an Uebung und Erfahrung fehlt. Nicht weniger wichtig sind die Gründe, die vom Standpunkt der Selbstverwaltung geltend zu machen sind. Zwar mögen kleinere wirtschaftliche Kommunalverbände den Vorzug haben, daß in ihnen regelmäßig ein Gebiet von gleichartigen wirtschaftlichen Interessenkreisen zusammengefaßt ist, daß die Einrichtungen der Amtskörperschaft dem ganzen Bezirk nahezu gleichmäßig zugute kommen und daß demnach eine größere Einmütigkeit in der Bezirksvertretung vorausgesetzt werden kann, welche eine fruchtbare Tätigkeit des Kommunalverbands erleichtert. Aber der größere Bezirk wird regelmäßig den Vor-

1) S. 418.

zug der größeren Leistungsfähigkeit haben und bei den erheblichen Mitteln, welche öffentliche Einrichtungen auch in kleineren Gemeinwesen infolge der gesteigerten Anforderungen der neueren Zeit erfordern, besteht die Gefahr, daß zu kleine Bezirke ohne Ueberlastung der Steuerzahler aus eigener Kraft befriedigende Einrichtungen immer weniger werden schaffen können[1]). Wenn die Selbstverwaltung sich entfalten und zu einer großzügigen Entwicklung gelangen soll, wird sie auch einen ausreichend leistungsfähigen Körper besitzen müssen.

Eine Vergrößerung der Bezirke kann auf dreierlei Art geschehen. Die Denkschrift von 1911 faßt zur Durchführung die Vereinigung einzelner benachbarter Bezirke unter einem gemeinsamen Bezirksbeamten, aber unter voller Wahrung der amtskörperschaftlichen Selbständigkeit jedes der Bezirke, also mit anderen Worten die Verwaltung zweier Oberamtsbezirke durch einen Oberamtmann, ins Auge und erörtert eingehend die Vor- und Nachteile einer solchen Einrichtung[2]). Zuzugeben ist, daß die Durchführung verhältnismäßig einfach wäre, die große Schwierigkeit der Vermögensauseinandersetzung vermieden würde, auch die unvermeidbaren Opfer, die ein Teil der Bezirksangehörigen und namentlich die Bewohner der nicht mit dem Sitz der Bezirksbehörde bedachten Oberamtsstädte zu bringen hätten, kleiner wären. Dennoch scheinen mir die Nachteile größer. Abgesehen davon, daß die soeben vom Standpunkt der Entwicklung der Selbstverwaltung geltend gemachten Gründe keine Berücksichtigung fänden, bezweifle ich, ob der Weg empfehlenswert wäre. Niemand kann zweien Herren dienen, auch der Oberamtmann nicht, und ich bin sicher, die Personalunion würde für beide Teile oder vielmehr für alle drei Teile unbefriedigend sein.

Einen Schritt weiter würde man gehen mit dem Versuch, die Zahl der Oberämter dadurch herabzusetzen, daß in geeigneten Fällen zwei benachbarte Bezirke ohne sonstige Veränderung ihrer Grenzen, jedoch unter Verschmelzung auch ihrer Amtskörperschaften, miteinander vereinigt würden. Die-

1) S. Denkschrift S. 419.
2) S. 420 ff.

sem Weg würde leicht der Mangel des Summarischen und Schematischen anhaften, der Vorwurf der Erschwerung des amtlichen Verkehrs für einen Teil der Bezirksangehörigen und der wirtschaftlichen Schädigung der aufgehobenen Oberamtsstädte, auf den ich noch zu sprechen komme, würde auch ihn treffen. Durchführbar wäre er wohl nur da, wo die Verkehrs-, namentlich die Eisenbahnverhältnisse günstig sind. Hier wird man, wenn der sofort zu besprechende dritte Weg nicht gangbar, auf ihn zurückkommen müssen.

Wirklich großzügig wäre nur dieser dritte Weg: die völlige Neueinteilung des Landes in Bezirke, die lediglich nach wirtschaftlichen und Verkehrsrücksichten gebildet werden. Er ist m. E. theoretisch der richtige. Ob er tatsächlich begangen werden kann, ist eine andere Frage, die noch erörtert werden soll. Fragt man sich, wie weit könnte in der Zusammenlegung gegangen werden, so wäre darauf zu sagen: Ueber 60—70 000 Einwohner würde im allgemeinen nicht hinauszugehen sein. Sonst verliert der Oberamtmann leicht die Uebersicht, die Kenntnis der maßgebenden Dinge und vor allem die Möglichkeit der persönlichen Fühlungnahme. Und diese scheint mir außerordentlich wichtig, auch in der neuen Zeit, ja, in dieser noch mehr wie früher. Der Oberamtmann muß seinen Bezirk nach der sachlichen wie nach der persönlichen Seite bis ins kleinste kennen und mit ihm verwachsen sein. Er darf nicht über seinem Bezirk schweben. Das Oberamt darf nicht eine tote starre Institution, sondern muß die lebendige Verkörperung des Gemeinschaftsgedankens sein. Deshalb sollten die Bezirke, wie sie nicht zu klein sein dürfen, auch nicht zu groß werden.

Es ist der Vorschlag gemacht worden, durch Zusammenlegung der Gemeinden in weiterem Umfange und durch die dann infolge Herabsetzung der Zahl der Gemeinden eines Oberamts bewirkte Geschäftsentlastung eine Grundlage von mindestens 100 000 Einwohnern für ein Oberamt und die Verminderung der Oberämter auf etwa ein Drittel des jetzigen Bestandes zu erreichen. Ich glaube nicht, daß dieser Weg zum Ziele führt. Die Zusammenlegung kleiner Gemeinden, auf die ich ebensowenig wie auf die Frage der Vereinfachung der Gemeindeverwaltung

in diesem Zusammenhang näher eingehen möchte, muß sicherlich mit Entschiedenheit gefördert werden. Man darf sich aber nicht verhehlen, daß ihre praktische Durchführung großen Schwierigkeiten begegnet. Hier werden sich wirklich hart im Raume die Sachen stoßen. Zwangszusammenschlüsse, d. h. solche, die gegen den Willen der Mehrheit der beteiligten Einwohnerschaft vor sich gehen, haben ihre sehr großen Schattenseiten. Sicher muß und wird man in manchen geeigneten Fällen die Zusammenlegung erreichen, in einem Umfange aber, der jene vorerwähnte Geschäftsentlastung der Oberämter ermöglichen würde, kaum. Es wäre auch nicht wünschenswert.

Die Zusammenlegung von Oberamtsbezirken ist vor dem Kriege anläßlich der Beratung über die Vorschläge der Staatsregierung zur Staatsvereinfachung in der damaligen zweiten Kammer mit großer Mehrheit abgelehnt worden. Die Einwände, die sich gegen eine Zusammenlegung geltend machen lassen, sind nicht leicht zu nehmen. Es sind vornehmlich drei: die Erschwerung des amtlichen Verkehrs für die Bezirksangehörigen, die Schädigung der ihres Charakters als Oberamtsstadt entkleideten Städte und die Schwierigkeit der Auseinandersetzung zwischen den einzelnen Bezirken. Bedenken aus der alten Wahlkreiseinteilung sind unter den neuen Verhältnissen nicht mehr geltend zu machen. Ebensowenig würde wohl eine Aenderung der Gerichtsorganisation mit der Verminderung der Oberamtsbezirke notwendig verbunden sein müssen.

Die Verkehrseinrichtungen lassen größere Entfernungen der Oberamtsstadt heute erträglicher erscheinen als zur Zeit der Begründung der jetzigen Bezirkseinteilung vor 100 Jahren. Aber auch der Wert der Zeit, die auf amtliche Gänge verwendet werden muß, ist erheblich gestiegen und das Bedürfnis und die Veranlassung zum Aufsuchen der Bezirksbehörden wird gegenüber früheren Zeiten zugenommen haben. Auf der anderen Seite wird — und darauf müßte die völlige Neueinteilung ja besonders Rücksicht nehmen — der Fall nicht selten sein, daß aus einem Teil des bisher selbständigen Bezirks die neue Oberamtsstadt leichter zu erreichen wäre als die alte, auch könnten da, wo die Entfernungen größer werden, Maßregeln getroffen wer-

den (Einrichtung von Amtstagen und ähnliches), um die größere Entfernung des Amtes von einzelnen Teilen des Bezirks der Bevölkerung weniger fühlbar zu machen. Alles in allem werden die Bedenken des ersten Einwands nicht überschätzt werden dürfen, andererseits aber muß daran festgehalten werden, daß bei der Frage der Verbilligung der Verwaltung es nicht nur darauf ankommt, daß der Staat als solcher Ersparnisse erzielt, sondern daß zugleich auch volkswirtschaftlich betrachtet zum mindesten keine fühlbare Verteuerung eintritt.

Schwerwiegender ist der zweite Einwand. Daß die Städte, die den Oberamtssitz verlieren, eine Schädigung erleiden würden, ist nicht zu bestreiten. In den Verhandlungen der zweiten Kammer über die Bezirksordnung wurde die Meinung vertreten, daß die Verluste in einzelnen Fällen die Oberamtsstadt nahezu an den Ruin bringen würden. Das mag vielleicht zu weit gegangen sein, namentlich wenn man berücksichtigt, daß der Verlust des Oberamts nicht auch notwendig die Wegverlegung der übrigen Bezirksbehörden, namentlich des Amtsgerichts, bedingt. Sicher ist aber, daß, abgesehen von etwaigen ideellen Verlusten, die mit dem Wegfall des Amtssitzes verbundene Einschränkung des Verkehrs als ein erheblicher materieller Verlust würde empfunden werden. Die kleineren Oberamtsstädte haben eben ihre wirtschaftliche Bedeutung wohl ohne Ausnahme ihrer Eigenschaft als Oberamtsstadt zu verdanken. Hebt man diese auf, so scheiden damit auch in weiterem Umfang die wirtschaftlichen und Verkehrsbeziehungen aus, die die Bevölkerung des Bezirks zu der Stadt gehabt hat. Der Mittelstand in Handel und Gewerbe würde am meisten zu leiden haben. Kaufleute und Handwerker namentlich würden die Veränderung an ihrem Umsatz spüren, möglicherweise später auch die Gebäudewerte infolge geringeren Wohnungsbedarfs sinken. Das Geschäftsleben im allgemeinen würde stiller werden. Und diese Umstände wirken schwerer gegenüber einer Bevölkerung, die die Entbehrungen der Kriegszeit hinter sich hat, und können auch durch Besserung der Verkehrsmöglichkeiten kaum ausgeglichen werden. Den Bezirksstädten einen Ersatz für den Verlust zu bieten, wird die Regierung selten in der Lage sein und kein voll befriedigender Trost ist der Hin-

weis darauf, daß manche Städte, die nicht Oberamtssitz sind, wie Schwenningen und Ebingen, trotzdem, im wesentlichen infolge der Ansiedlung der Industrie, zu erfreulicher Blüte emporgestiegen sind. Gewiß wird man sagen können, dem höheren allgemeinen Interesse gegenüber haben die vorerwähnten Gesichtspunkte zurückzutreten. Aber die Verhältnisse liegen für die Oberamtsstädte doch wesentlich ungünstiger wie für die Kreisstädte bei Aufhebung der Kreisregierungen. Und man darf doch füglich fragen, ob durch eine solche Schädigung letzten Endes nicht doch das gesamte Staatswesen empfindlich berührt wird.

Endlich kommen noch die Schwierigkeiten der Auseinandersetzung von Amtskörperschaft zu Amtskörperschaft. Jede Amtskörperschaft besitzt Eigentum und sonstige Vermögensrechte, befindet sich in zahlreichen vertragsmäßig oder sonstwie zustandegekommenen Rechtsbeziehungen zu Dritten, hat Forderungen und Verbindlichkeiten. Wie groß die Schwierigkeiten bei jeder Bezirksveränderung sind, ist bekannt. Ganz außerordentlich werden sie, wenn es sich nicht nur um einige wenige Auseinandersetzungen zwischen zwei Bezirken handelt, sondern wenn solche durch das ganze Land stattfinden müssen, wobei die Bestandteile eines Oberamtsbezirks nicht nur einem anderen, sondern zwei oder gar drei anderen Bezirken zugewiesen werden. Man wird fragen müssen, darf man in jetziger Zeit diese großen und umständlichen, zu Zwistigkeiten reichlich Anlaß gebenden Vermögensauseinandersetzungen überhaupt vornehmen? Die Entwicklung der letzten Jahre hat hier auch nicht erleichternd eingewirkt. Auf der einen Seite hat mancher Bezirk wertvolle Einrichtungen, z. B. modern eingerichtete Krankenhäuser geschaffen, von denen sich die bisher anteilhabenden Gemeinden nur schwer trennen, andererseits hat der Krieg die Schuldenverhältnisse der Bezirke wesentlich verändert und hier große Unterschiede entstehen lassen, die einen Ausgleich bei der Aufteilung eines Bezirks erschweren.

Im ganzen wird gesagt werden müssen: So gewiß es an und für sich vom Standpunkt der Verwaltung und namentlich auch ihrer Vereinfachung aus betrachtet richtig und zweckmäßig wäre, in großzügiger Weise durchzugreifen und genügend große leistungsfähige Bezirke zu schaffen, so einschneidend wäre der

Eingriff in bestehende, in der Bevölkerung fest wurzelnde Verhältnisse für die Beteiligten. Es handelt sich, um mit den Worten der Begründung zur Bezirksordnung zu reden, „um nicht mehr oder weniger als um eine durchgreifende Zerreißung der in den mannigfachen Beziehungen und Rechtsverhältnissen sich verkörpernden Interessengemeinschaft, welche der einzelne Oberamtsbezirk darstellt". Und dazu kommt noch ein Gesichtspunkt, an dem m. E. nicht vorübergegangen werden darf: Die Selbstbestimmung der Völker wird überall im Munde geführt und für maßgebend erklärt. Will man sie nur im großen gelten lassen? Darf man an ihr vorübergehen, wenn es sich um die Frage handelt, ob die Einwohner gewisser Landesteile diesem oder jenem Bezirk angehören wollen? Ich glaube nicht. Nicht wider den Willen der Mehrheit der Einwohner der beteiligten Bezirke wird man über ihre Bezirksangehörigkeit verfügen und sie von oben herab dekretieren dürfen. So wird man vor einer schweren Aufgabe stehen, die viel Geduld und Aufklärung erfordert. Sollte es aber nicht gelingen, die Neueinteilung des ganzen Landes zu erreichen, so müßte wenigstens das Erreichbare genommen und da, wo Einverständnis über eine Zusammenlegung erzielt werden kann, sie durchgeführt werden. Auch sollte selbst bei teilweisem Scheitern dieses Abschnitts der Verwaltungsvereinfachung auf die Durchführung des übrigen Programms nicht verzichtet werden.

Der an sich richtige und auch von mir befürwortete Gedanke, die Bevölkerung möglichst weitgehend selbst an der Verwaltung teilnehmen zu lassen, hat zu dem Vorschlag geführt[1]), den Schwerpunkt der Staatsverwaltung unter Beseitigung der Doppelstellung des Bezirksrats als staatlichen und kommunalen Organs und des Oberamtmanns als staatlichen Beamten in die amtskörperschaftliche Selbstverwaltung zu verlegen. Diese hätte da-

1) Bei Fertigstellung des Manuskripts war mir der Aufsatz von Frauer, „Die Zukunft der Oberämter" in Boschers Zeitschrift Heft 4/5 1919 noch nicht bekannt. Soweit sein Inhalt mit meinen Vorschlägen nicht übereinstimmt, gibt er mir zur Aenderung meines Standpunkts keinen Anlaß.

nach im übertragenen Wirkungskreis die staatlichen Aufgaben in der Bezirksinstanz zu übernehmen. Der Vorschlag bewegt sich m. E. auf einer falschen Bahn. Wenn anders nicht die Regierung ihrerseits darauf verzichten will zu verwalten, so werden Art und Aufgaben der Verwaltung es nicht zulassen, den Oberamtmann lediglich zu einem Organ der Selbstverwaltung zu machen. Im Wesen der Staatsverwaltung liegt es begründet, daß die Regierung die Verantwortung für die Verwaltung zu tragen hat. Dies kann sie aber unmöglich, wenn sie sich auf die Direktive beschränkt und auf die eigene Exekutive verzichtet. Etwas anderes ist es aber nicht, wenn ihr in der Bezirksinstanz, der eigentlichen ausführenden Instanz, derjenigen, der sie zur Berührung mit der Bevölkerung am notwendigsten braucht, die eigenen staatlichen Organe fehlen, wenn sie auf die Ernennung der vollziehenden Organe keinen, auf ihre Geschäftstätigkeit nur einen beschränkten Einfluß hat, zumal diese Organe dann auch ökonomisch von der Körperschaft, nicht vom Staate abhängig sind. Es wäre ein folgenschwerer Entschluß, wenn der Staat dazu übergehen wollte, die Verbindung, die für seine Interessen in der Bevölkerung durch die Bezirksbehörde hergestellt ist, dadurch zu beeinträchtigen, daß er die Bezirksbehörde ihres staatlichen Charakters entkleidet. Dazu gibt es Staatsaufgaben, die nur in strenger Zusammenfassung richtig erfüllt werden können. Und welche Schwierigkeiten entstehen, wenn die Interessen des Selbstverwaltungskörpers und des Staats, der Allgemeinheit, bei der Durchführung zum Besten der Allgemeinheit notwendiger Maßnahmen auseinandergehen! Der Krieg hat namentlich auf dem Gebiete des Ernährungswesens gezeigt, daß mit solchen Fällen zu rechnen ist. Sie lassen sich noch auf manchen anderen Gebieten denken, z. B. bei der Arbeitsvermittlung, dem Wohnungswesen, der Fremdenpolizei. Die Gefahr, daß die notwendige Einheitlichkeit der Verwaltung zerstört wird, daß kleine Staaten im Staate entstehen, ist nicht abzuweisen. Auch auf dem Gebiet der Beaufsichtigung der kleinen Gemeinden, die jetzt im wesentlichen vom Oberamt erfolgt und zu einem erheblichen Teile nicht entbehrt werden kann, wären Konflikte unvermeidlich.

Aus ähnlichen Erwägungen würde ich auch den Gedanken der Trennung der körperschaftlichen Wirksamkeit von der staatlichen Tätigkeit des Oberamtmanns, der Loslösung der Amtskörperschaft — ev. unter Vergrößerung der Bezirke der letzteren — vom Oberamt und der Unterstellung der Amtskörperschaft unter einen selbstgewählten körperschaftlichen Beamten für keinen glücklichen halten. Gerade die Personalunion zwischen der zu einem großen Teil polizeilich zwingenden, beaufsichtigenden Tätigkeit des Bezirksamtsvorstands mit der pflegenden, fördernden, wirtschaftlich schaffenden des Leiters der Amtskörperschaft halte ich für ersprießlich. Sie mildert die erstere und gibt richtig angewandt der letzteren mehr Inhalt. Die Möglichkeit vernünftigen Ausgleichs zwischen staatlichen und Bezirksinteressen kommt letzten Endes beiden Teilen, auch dem Bezirk zugute. Ihre Lösung würde zu einem Betonen von Gegensätzlichkeiten der Interessen und dazu führen, in dem Oberamtmann nur den Bezirkspolizeibeamten zu sehen, einen Posten, der bald jede Volkstümlichkeit verlieren würde, dessen Aufgabenkreis und Stellung so wenig verlockend wäre, daß gerade die besten und tüchtigsten unserer Verwaltungsbeamten aufhören würden, ihn zu erstreben. Man würde den bei den Kreisregierungen gemachten Fehler in verhängnisvoller Weise wiederholen. Es kann auch nicht gesagt werden, daß die bisherige Verbindung dem Staatswohl abträglich gewesen sei. Wo Fehler zu beklagen waren, liegen sie nicht sowohl im System als in den Persönlichkeiten. Und hier allerdings muß scharf eingesetzt werden. Die Frage, ob die aus sicherlich wohl erwogenen Gründen im Jahre 1903 eingeführte neue Ordnung des Prüfungswesens tatsächlich das richtige getroffen hat, ob man trotz aller Gegengründe nicht zur Beseitigung des besonderen Regierungsassessorexamens schreiten und mehr als bisher zu einer Auswahl und besonderen Schulung der tüchtigen Kräfte für die Verwaltung kommen muß, will ich nur andeuten. Gefordert werden muß aber jedenfalls, daß die Oberämter nur mit solchen Beamten besetzt werden, die fachlich und menschlich der Leitung des Bezirks nach seinen verschiedenen Aufgaben voll gewachsen sind.

Die Wahl des staatlichen Oberamtmanns durch die Be-

zirksangehörigen in Anlehnung an Schweizer Vorgänge kann, wie in diesem Zusammenhang nur erwähnt werden soll, m. E. jedenfalls vorderhand für unsere württ. Verhältnisse nicht in Betracht kommen [1]).

Uebergehend zur Ministerialinstanz, so sind die dieser infolge der Aufhebung der Kreisregierungen und der Neuordnung der Zuständigkeiten zuzuteilenden Aufgaben von dem Ministerium selbst zu übernehmen. Die bisherigen zentralen Mittelstellen mit weitgehender selbständiger Verantwortlichkeit sind im Grundsatz — auf die notwendige Einschränkung dieses Grundsatzes komme ich noch zurück — in das Ministerium einzufügen. Aus dem Geschäftsgebiet dieser Stellen und dem aus der Aufhebung der Kreisregierungen bzw. der allgemeinen Neuregelung der Zuständigkeiten sich ergebenden Aufgabenkreis sind unter Zusammenfassung gleichartiger Geschäftsgebiete Sektionen zu bilden, wirkliche einen Teil des Ministeriums im engern Sinne darstellende Ministerialabteilungen — also keine bloße Direktionen — je mit einem Ministerialdirektor an der Spitze. Ueber sämtlichen Ministerialdirektoren hätte als Bindeglied ein Unterstaatssekretär zu stehen, berufen zugleich den Minister zu vertreten und, worauf bei der Einrichtung von Parlamentsministern zu achten ist, die Kontinuität und Tradition der Verwaltung soweit erforderlich und angezeigt aufrecht zu erhalten. Von den bisherigen größeren zentralen Mittelstellen würden m. E. demgemäß das Medizinalkollegium, die Zentralstelle für die Landwirtschaft mit dem nach Errichtung einer Landwirtschaftskammer noch übrig bleibenden Geschäftskreis und die Zentralstelle für Gewerbe und Handel mit einem wesentlichen Teil ihrer Aufgaben, nämlich der Aufsicht über die Gewerbeinspektion und verschiedenen ihr im Lauf der Entwicklung vom Ministerium des Innern delegierten Aufgaben auf dem Gebiet der Wirtschafts- und der Sozialpolitik, im Ministerium aufzugehen haben. Die

1) Wohl aber würde ich es für zulässig und zweckmäßig halten, wenn vor der Besetzung eines Oberamts mit Vertretern der verschiedenen Berufsstände über die besonderen Bedürfnisse des Bezirks in Hinsicht auf die Persönlichkeit (nicht die Person) des Bezirksamtsvorstands Beratung gepflogen würde.

schon jetzt einen Teil des Ministeriums des Innern bildende oberste Baupolizeibehörde, die Ministerialabteilung für das Hochbauwesen, würde enger an das Ministerium anzuschließen sein. Auch hinsichtlich der Ministerialabteilung für den Straßen- und Wasserbau scheinen manche Gründe für Einverleibung in das Ministerium zu sprechen, andere sprechen wieder dagegen [1]). Hier dürfen nur reine Zweckmäßigkeitsgründe maßgebend sein. Man darf nicht lediglich dem System die Rücksichten der praktischen Handhabung zum Opfer bringen. Auch da, wo es sich aus praktischen Gründen empfehlen mag, einzelne Teile von der Einverleibung auszuscheiden — ich denke z. B. an die Aufsicht über die Irrenanstalten — und sie einem kleineren besonderen Amt zu unterstellen, wähle man den Weg, wenn man ihn für den einfacheren hält. Der Verwaltungsrat der Gebäudebrandversicherungsanstalt würde seines besonderen Charakters wegen zweckmäßig außerhalb des Ministeriums bleiben. Als Mittelstelle erhalten bleiben müßte auch das Oberversicherungsamt, schon deshalb weil es zugleich rechtsprechende Behörde ist. Wichtige Teile der Zentralstelle für Gewerbe und Handel, namentlich auf dem Gebiet der Gewerbeförderung, müssen bei ihr bzw. bei einem dem Ministerium unterstellten Gewerbeamt belassen werden, vor allem die Aufsicht über die besonderen Anstalten, soweit diese nicht — Landesgewerbemuseum, Technikum für Textilindustrie? — auf eine andere Grundlage zu stellen wären. Dagegen wird die Vertretung der Interessen der gewerblichen Berufsstände durch eine besondere Zentralstelle nicht mehr erforderlich sein.

Diese Zentralisation in der Ministerialinstanz würde eine Vereinfachung insofern bringen, als mehr als es bisher möglich war die besondere Sachkunde des Spezialreferenten für den obersten Leiter verfügbar gemacht werden kann, ohne daß doch zu befürchten wäre, daß der Einfluß des Spezialisten ein zu einseitiger würde. Doppelarbeit, wie sie auf einzelnen Gebieten bisher geleistet wurde, würde vermieden und eine wünschenswerte

1) Auf die Frage einer etwaigen Abtrennung dieser Abteilung von dem Min. d. Innern und ihrer Angliederung an die Verkehrsabteilung des Min. der ausw. Angel. bzw. an ein besonderes Verkehrsministerium ist in diesem Zusammenhange nicht einzugehen.

Gewähr dafür geboten werden, daß der Geist des Leiters, des Hauptes des Verwaltungskörpers, die einzelnen Glieder durchdringt.

Der Instanzenzug würde bei meinem Vorschlag vom Oberamt an das Ministerium gehen, also — wenn man von den Fällen des Art. 13 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes absieht, — gegenüber bisherigen drei zwei staatliche Behörden umfassen und danach die erwünschte Vereinfachung aufweisen. Um eine zu starke und seiner allgemeinen Stellung und Aufgabe abträgliche Belastung des Ministeriums mit Beschwerden unwichtigerer Art zu vermeiden, sollte man m. E. noch einen Schritt weiter gehen und für bestimmte, zwar mit Rücksicht auf etwaige Befangenheit lokaler Organe genau, aber auch nicht zu ängstlich auszuwählende Fälle, namentlich auf dem Polizeigebiet, die Beschwerde oder weitere Beschwerde an das Ministerium ausschließen und ein anderes einfacheres Rechtsschutzmittel an die Stelle setzen, ich meine den Einspruch in Form des Antrags auf mündliche Verhandlung. Der Beschwerdeführer hätte dann das Recht, binnen einer Ausschlußfrist auf mündliche Verhandlung vor einem für solche Fälle beim Oberamt (ev. aus dem Bezirksrat oder auch unabhängig davon) zu bildenden Ausschuß anzutragen, der dann endgültig — vorbehaltlich einer etwaigen Rechtsbeschwerde — entschiede. Das in der württembergischen Gesetzgebung gewährte weitgehende Beschwerderecht ist eine Reaktion gegen den Polizeistaat, geboren aus dem Mißtrauen gegen Behördenwillkür und Polizeiübergriffe, — bei weitgehender Heranziehung des Volkes selbst zur Ausübung der Verwaltung dürfte es in der bisherigen Ausdehnung kein Bedürfnis mehr sein. Dieser Einspruch könnte insbesondere auch an die Stelle der Verwaltungsbeschwerde gegen polizeiliche Strafverfügungen der Oberämter treten, wenn man hier nicht lediglich den Antrag auf gerichtliche Entscheidung zulassen wollte. Letzterer ist aber im allgemeinen nicht beliebt und bedeutet für die Bevölkerung keine Erleichterung und keine Verbilligung. Sodann scheint es mir nicht notwendig, wovon das Verwaltungsrechtspflegegesetz im allgemeinen ausgeht, daß in allen denjenigen Fällen, in denen der Verwaltungsgerichtshof auf Grund des Art. 13 angerufen

werden kann, der Weg zuvor durch alle Instanzen der Verwaltungsbehörden, insbesondere auch das Ministerium, zu gehen hat. Eine Einschränkung der Verwaltungsbeschwerde könnte endlich dann um so eher stattfinden, wenn der verwaltungsgerichtlichen Anfechtungsklage wegen Gesetzwidrigkeit ein breiterer Raum gewährt würde.

Ein ähnlicher Weg böte sich für die Ministerialinstanz. Denn hier würde sich nach der Vereinigung der zentralen Mittelstellen mit dem Ministerium und der Uebernahme von Gegenständen, die bisher in die Instanz der Kreisregierungen gehörten, die Frage erheben, wer in den an sich zur Beschwerdeerhebung geeigneten Fällen entscheiden soll, in denen das Ministerium *selbst* die erste Instanz bildet. Die Verfassung für den freien Volksstaat Württemberg sieht die Schaffung von Berufsbeiräten der Ministerien als ständige Einrichtung vor. Ausschüsse dieser Beiräte könnten für das Rechtsschutzverfahren nutzbar gemacht werden, soweit nicht in bestimmten Fällen der *Verwaltungsgerichtshof* als volle Beschwerdeinstanz herangezogen werden will. Gegen den Bescheid des Ministeriums wäre dann wiederum der Einspruch in Form des Antrags auf mündliche Verhandlung zulässig, der vor einem aus Mitgliedern des Ministeriums und der Beiratsausschüsse gebildeten Kollegium seine Erledigung finden würde. Sachgemäße, eine wiederholte objektive Prüfung der Entscheidung sichernde Besetzung des Kollegiums ließe sich wohl durchführen. Den Einwand, die Autorität des Ministeriums oder sogar des Ministers selbst würde durch eine ändernde Entscheidung des Einspruchkollegiums geschädigt werden, würde ich nicht zu schwer nehmen [1]). Auf der anderen Seite gibt der Vorschlag einen Beitrag zur Lösung der Räteſrage. Ohne auf diese Frage näher eingehen zu wollen, möchte ich doch auch an dieser Stelle betonen, daß sie m. E. nur gelöst werden kann

1) Ein Analogon für eine derartige Zuständigkeitsregelung findet sich übrigens in einer neuern Verordnung der Reichsregierung, der VO. über die soziale Kriegsbeschädigten- und Kriegshinterbliebenenfürsorge vom 8. Februar 1919. (Reichsgesetzblatt S. 187). Nach dieser entscheidet der jeder Hauptfürsorgestelle zur Seite stehende Beirat, dessen Vorsitzender der Leiter der Hauptfürsorgestelle oder sein Stellvertreter ist, endgültig in einzelnen Fürsorgefällen über Beschwerden gegen Verfügungen der Hauptfürsorgestellen.

durch Heranziehung der — natürlich nicht einseitig sondern unter Berücksichtigung aller Berufsklassen zusammenzusetzenden — Räte zu verantwortlicher Mitarbeit. Eine kontrollierende Tätigkeit wie sie jetzt von den Arbeiter- und Soldatenräten ausgeübt wird, kann auf die Dauer diese selbst nicht befriedigen und lähmt und erschwert in hohem Maße die geordnete Verwaltung. Darum Mitarbeit, nicht Neben- und Gegenarbeit!

Nun wird man gegen diesen Vorschlag der weitgehenden Zentralisation in der Ministerialinstanz eine Reihe von Bedenken geltend machen können, teils politischer, teils mehr verwaltungstechnischer Art. Robert v. Mohl konnte 1840 zitieren [1]): „Große Kollegien seien selbständiger im Fall verfassungswidriger und unzweckmäßiger Befehle von oben." Mit der Einführung weitgehender öffentlicher Kontrolle und der Ueberwachung der Tätigkeit der Minister durch das Parlament hat dieses Wort für unsere Verhältnisse seine Bedeutung verloren. — Weiter wird man einwenden können: Durch eine Zentralisation, wie sie vorgeschlagen, werde die unmittelbare politische Verantwortung des Ministers für einzelne Verwaltungsakte mehr als wünschenswert erhöht. Formell sei zwar der Minister für jede Amtshandlung auch der ihm unterstellten Behörden verantwortlich, aber es werde doch insbesondere vom Publikum mit Recht unterschieden, ob eine Verfügung vom Ministerium selbst ausgehe oder von einer zentralen Mittelstelle. Im ersteren Falle sei die Verantwortung eine unmittelbarere. Dies ist zuzugeben, kann aber m. E. nicht ausschlaggebend sein. Auch unterscheidet beispielsweise schon jetzt das Publikum durchaus zwischen Verfügungen, die von dem Minister und denen, die von dem Vorstand der einen Teil des Ministeriums bildenden Ministerialabteilung für das Hochbauwesen in seiner Vertretung erlassen werden, trotzdem auch diese letzteren unter der Firma „das Ministerium des Innern" ergehen. Aehnlich wird es in Zukunft werden. Des weiteren wird man geltend machen, bei einer derartigen Zentralisation werde der Minister selbst zu stark in Anspruch genommen; es werde eine Ueberlastung mit Detailarbeit eintreten, die ihn zur

1) Das Staatsrecht des Königreichs Württemberg, 2. Aufl., 2. Bd., S. 58.

Erledigung der großen Aufgaben nicht mehr kommen lasse. Auf der anderen Seite sei der Ministerialkörper zu groß, als daß der Minister noch die nötige Uebersicht haben könne. Beide Einwände wären berechtigt, ja, ich würde sie für ausschlaggebend halten, wenn das Ministerium des Innern seine frühere Ausdehnung beibehalten hätte. Sie verlieren aber ganz wesentlich an Bedeutung durch die inzwischen erfolgte Teilung des Ministeriums, die insoweit es sich um die Abtrennung eines besonderen Arbeitsministeriums vom Ministerium des Innern handelt, jedenfalls eine dauernde bleiben muß. Sodann kann eine sachgemäße Geschäftsverteilung und die Aufrechterhaltung der nötigen Fühlung mit den Abteilungsleitern und Berichterstattern durch zeitweilige gemeinsame Besprechungen und sonstige Einrichtungen die erwähnten Mängel, wie ich aus eigener Tätigkeit als Leiter eines 7 Sektionen umfassenden Verwaltungskörpers in Belgien erprobt habe, doch weitgehend beseitigen. Richtig ist, daß die materielle Verantwortlichkeit der Abteilungsleiter und auch der Referenten bei der vorgeschlagenen Zentralisation eine größere wird. Allein das ist eine Folge, die sich bei dem parlamentarischen System ohnedies ergeben wird. Sie hat auch ihre Vorzüge, indem sie Verantwortungsgefühl, Entschlußfähigkeit und Initiative der Beamten hebt. Der Minister darf sich nur nicht die Direktive aus den Händen winden lassen. Die Hoffnung, die genügende Zahl für die Tätigkeit in der Ministerialinstanz geeigneter Beamter zu finden, wird nicht unbegründet sein.

Auch die Befürchtung, das Ministerium könne sich eine vielseitige und genaue Kenntnis der Verhältnisse und der Personen nicht verschaffen, erachte ich nicht für begründet. Württemberg ist nicht so groß und die Verkehrsverhältnisse sind keineswegs so wenig entwickelt, als daß diese Kenntnis nicht auch der Minister und seine Berichterstatter sich erwerben und erhalten könnten. Und ich würde einen großen Gewinn darin erblicken, wenn diese persönliche Fühlung des Ministers und der Ministerialbeamten mit Land und Leuten in recht reichem Maße gepflogen würde. Augenschein und mündliche Aussprache sind oft viel wertvoller als die schönsten und längsten Berichte.

Ein nicht unwesentliches Bedenken gegen jede weitere Be-

lastung des Ministeriums ergibt sich freilich aus dem in Württemberg nunmehr herrschenden parlamentarischen System und dem Umstand, daß der Minister, der zwar nicht notwendig dem Parlament entnommen sein muß, tatsächlich ihm aber in der Regel angehören wird, in der Mehrzahl der Fälle kein Fachmann sein wird und nicht die Möglichkeit und auch ein geringeres Interesse daran hat, es zu werden. Vor kurzem wurde deshalb der Vorschlag in der Presse [1]) gemacht, die bisherigen Departements in sachgemäß abgegrenzte Landesämter aufzulösen mit je einem Fachmann (Oberpräsidenten) an der Spitze, der von dem Wechsel der Parlamentsregierung unabhängig und unmittelbar einem Landeskanzler oder dem — nur aus Parlamentsministern ohne Portefeuille zu bildenden — Ministerkollegium zu unterstellen wäre. Der Vorschlag zählt 14 solche Landesämter auf, darunter ein solches für Verkehr, für Volksbildung, für Gesundheitspflege, für Landwirtschaft, für Gewerbe und Handel, für Hochbau, für Forstwesen, für Versicherungswesen, für innere Ordnung und Wohlfahrt. Dieser Vorschlag, dem ich die Berechtigung der Ausgangserwägung nicht absprechen möchte, schiene mir deshalb doch nicht gangbar. Er käme auf die Schaffung von 14 Ministerien unter ein paar Oberministerien hinaus, ein Gedanke, der ganz abgesehen von der finanziellen Seite schon deshalb unmöglich ist, weil die einzelnen Fachgebiete zu sehr in und übereinandergreifen oder einander berühren, als daß es anginge, sie ohne das straff zusammenfassende, einigende und ausgleichende Band, wie es das Departement vermittelt, als im wesentlichen selbständige und unabhängige Behörden nebeneinanderzusetzen. Württemberg ist zu klein für eine solche Ordnung, die schwer zu handhaben wäre, den Minister des notwendigen Einflusses auf sein Ressort entkleiden, nur zu fortgesetzten Reibungen und Zuständigkeitsstreitigkeiten führen und für die Bevölkerung wegen der Vielheit der Stellen letzten Endes doch unbequem sein würde.

Vollkommen, des bin ich mir wohl bewußt, sind auch die von mir gemachten Vorschläge nicht. Dem einen werden sie zu

1) Nr. 44 des „Beobachter".

weit gehen, dem anderen vielleicht nicht weit genug. Ich zweifle, ob es gelingt, einen Weg zu finden, der in allen Beziehungen befriedigt. Aber ich darf mich doch der Hoffnung hingeben, daß die Erörterung meiner Vorschläge mit dazu beiträgt, dem Ziel einer zweckmäßigen, klaren, einfachen und weniger kostspieligen Behördenorganisation immerhin nahezukommen.

Hand in Hand müssen damit gehen Maßnahmen formeller Vereinfachungen im Geschäftsbetrieb und im amtlichen Verkehr, Nutzbarmachung mancher kaufmännisch erprobter Einrichtungen und dgl., vor allem aber eine bessere Beamtenökonomie, eine richtige Verteilung der Arbeiten zwischen höheren, mittleren und unteren Beamten, wobei ich eine weitergehende Heranziehung der mittleren Beamten auch zu Arbeiten, die mit größerer Verantwortung ausgestattet sind, nur warm befürworten möchte.

Wichtiger aber als alle organisatorische Neuordnung ist die Sorge, daß der Geist der Verwaltung ein guter, freier und offener ist. Auf allen Gebieten der Verwaltung des Innern werden ernste schwierige Aufgaben der Verwaltung harren. Kein Leichtes ist es, am Wiederaufbau des Vaterlandes mitzuwirken. Die Anforderungen auch an die Beamtenschaft sind groß. Sie können nur gelöst werden von Beamten, die einen freien, offenen und unbefangenen Blick, die ein tiefes Verständnis und ein warmes Herz für die Bedürfnisse der Bevölkerung haben, die frei von Ueberhebung sich nicht einseitig abschließen, sondern sich als Teil des Volkes fühlen, die es ablehnen zu herrschen, vielmehr aus tiefster Liebe zum Volke dem Volke dienen wollen, deshalb sein Vertrauen genießen und so zugleich Diener und Führer sind.

Mehr als in irgend einem anderen Verwaltungszweige fällt in der Verwaltung des Innern die Persönlichkeit des einzelnen ins Gewicht, treten neben den fachlichen Kenntnissen allgemein menschliche Eigenschaften in den Vordergrund. Selbständigkeit, Charakterfestigkeit und Verantwortungsgefühl, ebenso wie Wohlwollen, Geduld und Güte müssen gepflegt, aber auch von den Leitenden gegen schädliches Strebertum und ungesunde politische Einflüsse geschützt und der Kunst des Verstehens und der Behandlung der Menschen muß ihr berechtigter Anteil eingeräumt werden.

Gewiß werden wir bei der Neuorganisation der Verwaltung anknüpfen müssen an das alte, historisch Gewordene, das im Bewußtsein des Volkes lebt, und wir dürfen es nicht ablehnen bloß deshalb, weil es alt ist und aus einer überwundenen Vergangenheit herausragt. Aber wir dürfen auf der anderen Seite auch nicht vergessen, daß wir im neuen Staat, in einer neuen Zeit leben und daß der Aufbau nur im Zeichen dieser neuen Zeit geschehen kann. Um die Organisation der inneren Verwaltung in Württemberg werden noch manche Kämpfe entbrennen. Sie werden einen Teil des Kampfes des Neuen gegen das Alte bilden und deshalb nicht leicht sein. Mögen sie geleitet sein lediglich von dem Bestreben, den Interessen der Allgemeinheit, des Vaterlandes zu dienen, mögen sie zu einem Abschluß führen, der unserem Volke die freie, ruhige und darum starke Entwicklung verbürgt!

Verlag von C. B. Mohr (Paul Siebeck) in Tübingen.

Wilhelm von Blume:

Die Verfassungsurkunde des freien Volksstaates Württemberg vom 20. Mai 1919.

Textausgabe mit Anmerkungen.

Klein 8. 1919. M. 1.30.

Arthur B. Schmidt:

Der Verfassungsneubau der evangelischen Kirche Württembergs.

Klein 8. 1919. ca. M. 1.—.

F. Stier-Somlo:

Die Verfassungsurkunde der vereinigten Staaten von Deutschland.

(Demokratische Reichsrepublik.)

Ein Entwurf mit Begründung.

Groß 8. 1919. M. 3.60.

---

20 % Verleger- und 10 % Sortimenter-Teuerungszuschlag.

Verlag von J. C. B. Mohr (Paul Siebeck) in Tübingen

Deutsches Reichsstaatsrecht.

Von

† Dr. **Paul Laband.**

Siebente Auflage.

Nach dem Tode des Verfassers bearbeitet

von

Otto Mayer.

Lex. 8. 1919. M. 12.—, gebd. M. 15.—.

(Das öffentliche Recht der Gegenwart I.)

Otto Schnizer:

Gustav Rümelin's politische Ideen.

(Beiträge zur Parteigeschichte
herausgegeben von Professor Dr. Adalbert Wahl. Heft 9.)

8. 1919. M. 5.—.

K. Göz:

Das Staatsrecht des Königreichs Württemberg.

Lex. 8. 1908. M. 12.—, gebd. M. 14.—.

(Das öffentliche Recht der Gegenwart II.)

Die Verfassungsurkunde für das Königreich Württemberg.

Erläutert.

Klein 8. 1906. M. 7.—, gebd. M. 8.—.

Die Verwaltungsrechtspflege in Württemberg.

8. 1902. M. 11.—, gebd. M. 12.—.

20% Verleger- und 10% Sortimenter-Teuerungszuschlag.

Verlag von J. C. B. Mohr (Paul Siebeck) in Tübingen.

Deutsches Reichsstaatsrecht.

Von

† Dr. **Paul Laband.**

Siebente Auflage.

Nach dem Tode des Verfassers bearbeitet

von

Otto Mayer.

Lex. 8. 1919. M. 12.—, gebd. M. 15.—.

(Das öffentliche Recht der Gegenwart I.)

Otto Schnizer:

Gustav Rümelin's politische Ideen.

(Beiträge zur Parteigeschichte
herausgegeben von Professor Dr. Adalbert Wahl. Heft 9.)

8. 1919. M. 5.—.

K. Göz:

Das Staatsrecht des Königreichs Württemberg.

Lex. 8. 1908. M. 12.—, gebd. M. 14.—.

(Das öffentliche Recht der Gegenwart II.)

Die Verfassungsurkunde für das Königreich Württemberg.

Erläutert.

Klein 8. 1906. M. 7.—, gebd. M. 8.—.

Die Verwaltungsrechtspflege in Württemberg.

8. 1902. M. 11.—, gebd. M. 12.—.

20% Verleger- und 10% Sortimenter-Teuerungszuschlag.

Verlag von J. C. B. Mohr (Paul Siebeck) in Tübingen.

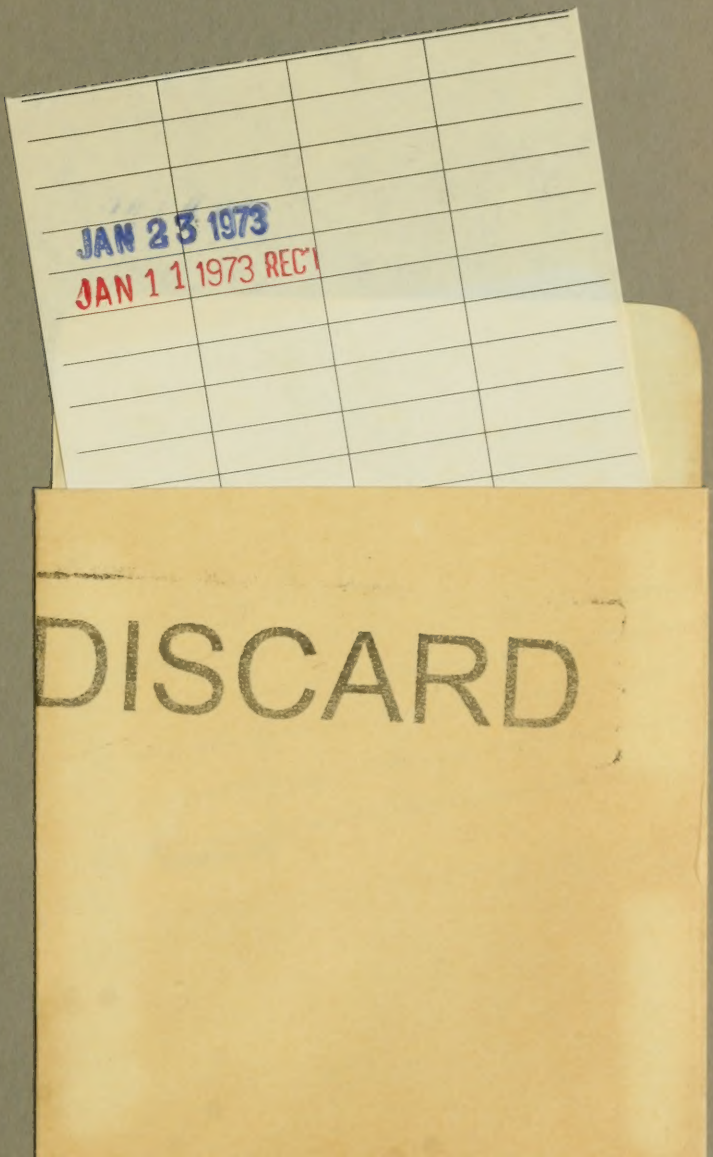
Recht und Staat

in Geschichte und Gegenwart.

Eine Sammlung von Vorträgen und Schriften aus dem Gebiet der gesamten Staatswissenschaft.

1. Heinrich Pohl, Die deutsche Auslandshochschule. Eine Anregung zur Reform der diplomatischen und konsularischen Vorbildung. 8. 1913. M. 1.50.
2. **L. Ebermayer, Die Strafrechtsreform.** Das Ergebnis der Arbeiten der Strafrechtskommission. 8. 1914. M. 1.—.
3. **J. Hansen, Die Landwirtschaft der Provinz Ostpreußen** im Rahmen der deutschen Landwirtschaft im letzten Jahrhundert. 8. 1914. M. —.80.
4. **Kurt Wolzendorff, Der Gedanke des Volksheeres im deutschen Staatsrecht.** 8. 1914. M. 1.60.
5. **Heinrich Gerland, Die Kontrolversammlungen** und der § 38 B 1 des Reichsmilitärgesetzes. 8. 1914. M. 2.40.
6. Arthur Nussbaum, Rechtstatsachenforschung. Ihre Bedeutung für Wissenschaft und Unterricht. 8. 1914. M. 1.50.
7. Albert Coenders, Richtlinien aus den Lehren Feuerbachs für die moderne Strafrechtsreform. 8. 1914. M. 1.60.
8. **Heinrich Hoeniger, Riskante Rechtsausübung.** Ein Vorschlag zum Ausbau unserer Rechtspflege. 8. 1917. M. 1.—.
9. F. A. Müller-Eisert, Rechtswissenschaft und Kulturwissenschaft. 8. 1917. M. 1.20.
10. R. Hübner, Die parlamentarische Regierungsweise Englands in Vergangenheit und Gegenwart. 8. 1918. M. 1.20.
11. **A. Schultze, Stadtgemeinde und Reformation.** 8. 1918. M. 1.80.
12. **V. Bruns, Sondervertretung deutscher Bundesstaaten bei den Friedensverhandlungen.** 8. 1918. M. 2.50.
13. **Felix Rachfahl, Preußen und Deutschland in Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft.** 8. 1919. M. 2.—.
14. **J. Goldschmidt, Zur Reform des Strafverfahrens.** 8. 1919. M. 1.80.
15. H. Reichel, Bestellung und Stellung der Richter in der Schweiz und im künftigen Deutschland. 8. 1919. M. 2.50.
16. **Ludwig von Köhler, Zur Frage der Vereinfachung der Organisation in der inneren Staatsverwaltung Württembergs.** 8. 1919.

20% Verleger- und 10% Sortimenter-Teuerungszuschlag.

Druck von H. Laupp jr in Tübingen.

UNIVERSITY OF B.C. LIBRARY
3 9424 01236 6818